
СРОО «Комитет общественного контроля»

**КОНТРОЛЬ КАЧЕСТВА И БЕЗОПАСНОСТИ
ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ: ВОПРОСЫ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕДИНООБРАЗНОГО
ТОЛКОВАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ НОРМ ПРАВА**

АНАЛИТИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ

Екатеринбург

2015

Информационно-аналитический центр СРОО «Комитет общественного контроля»

Апрель 2015 г. (с дополнением, июль 2015 г.)

Свердловская региональная общественная организация «Защита прав потребителей и общественный контроль в сфере закупок («СРОО «Комитет общественного контроля»)

Адрес для корреспонденции: 620144, г. Екатеринбург, а/я 267

Интернет-приемная и адрес для направления писем, обращений и предложений в Комитет в электронной форме: komitet.ok@yandex.ru

www.komitet-ok@yandex.ru

Тел. +7 (343) 344-80-34; +7 (343) 378-63-03; +7 (967) 639-10-34

СОДЕРЖАНИЕ :

	ВВЕДЕНИЕ	4
1.	Основные понятия: информация и комментарии	4
2.	Обязательные требования к качеству и безопасности пищевых продуктов	10
3.	Некачественный и опасный пищевой продукт всегда создает угрозу причинения вреда жизни или здоровья граждан	12
4.	Какие штрафные санкции следует применять при нарушении изготовителями и продавцами обязательных требований к качеству и безопасности пищевой продукции?	14
	ВЫВОДЫ. ПРАВОВАЯ ПОЗИЦИЯ КОМИТЕТА	18

ВВЕДЕНИЕ

В настоящем документе рассматриваются аспекты, связанные с обеспечением единства в толковании и применении норм права, которыми регулируются вопросы качества и безопасности пищевых продуктов.

Требования к качеству и безопасности пищевых продуктов в настоящее время установлены законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. Отношения продавца и покупателя (потребителя) по этим вопросам регулируются Гражданским кодексом, Федеральным законом «О защите прав потребителей», другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

За нарушение обязательных требований к качеству и безопасности пищевых продуктов предусмотрена гражданско-правовая, административная и уголовная ответственность. Анализ законодательства и правоприменительной практики показывает, что актуальной является задача единообразного толкования и применения соответствующих норм права. Актуальность этой задачи определяется тем, что имеются некоторые различия в том, как вопросы качества и безопасности изложены в разных федеральных законах и иных нормативных правовых актах. Неоднородной является и правоприменительная (административная и судебная) практика при решении вопросов о назначении мер административной ответственности за нарушения требований технических регламентов в случае введения в оборот некачественных и опасных пищевых продуктов.

Анализ судебных актов по делам о защите прав потребителей и о привлечении к административной ответственности по ч. 2 и ч. 3 ст. 14.43 КоАП РФ изготовителей и продавцов, виновных в изготовлении и реализации пищевых продуктов, не соответствующих обязательным требованиям, показывает, что в целом ряде случаев наблюдается существенная неоднородность правоприменительной практики, и имеются серьезные расхождения у лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях, в вопросе о том, какие правовые последствия должны наступать для правонарушителей.

Принципиально важное значение имеет значение конкретный вопрос о том, какие именно штрафные санкции, установленные Кодексом Российской Федерации об административной ответственности, следует применять в отношении тех изготовителей и продавцов пищевых продуктов, которые допускают изготовление и реализацию некачественных и (или) опасных пищевых продуктов.

1. Основные понятия: информация и комментарии

В Российской Федерации осуществляется государственное регулирование питания населения, а также обеспечивается безопасность пищевых продуктов. С этой целью в федеральных законах закреплены и применяются понятия качества и безопасности пищевых продуктов. При этом наблюдается определенная эволюция этих понятий в процессе развития законодательства. Наблюдаются также некоторые отличия в соответствующих формулировках, что можно видеть, например, в текстах принимаемых федеральных законов и технических регламентов Таможенного союза.

► Федеральным законом «О качестве и безопасности пищевых продуктов» в статье 1 даны следующие основные понятия:

пищевые продукты – продукты в натуральном или переработанном виде, употребляемые человеком в пищу (в том числе продукты детского питания, продукты диетического питания), бутилированная питьевая вода, алкогольная продукция (в том числе пиво), безалкогольные напитки, жевательная резинка, а также продовольственное сырье, пищевые добавки и биологически активные добавки;

качество пищевых продуктов – совокупность характеристик пищевых продуктов, способных удовлетворять потребности человека в пище при обычных условиях их использования;

безопасность пищевых продуктов – состояние обоснованной уверенности в том, что пищевые продукты при обычных условиях их использования не являются вредными и не представляют опасности для здоровья нынешнего и будущих поколений.

Потребность человека в пище удовлетворяется гигиенически обоснованными суточными нормами поступления тех или иных пищевых веществ. Так, каждому человеку для поддержания нормальной жизнедеятельности организма нужны в определенных количествах белки, жиры, углеводы, макро- и микроэлементы, витамины.

Дефицит или, наоборот, избыток поступления их в организм приводит к неблагоприятным последствиям. Классическим примером следствием острой нехватки витамина С (гиповитаминоз) является нарушение процесса синтеза важного для человеческого организма белка – коллагена, который обеспечивает прочность соединительных тканей (хрящей, костной ткани, сухожилий), что проявляется, в частности, в виде цинги. Избыток витаминов (гипервитаминоз) приводит к расстройству организма в результате интоксикации. В частности, это характерно для витамина А, который в больших дозах отличается токсичностью.

Аналогичным образом неблагоприятные последствия имеют гипозлементоз и гиперэлементоз. Показательным с этой точки зрения является весьма узкий диапазон физиологических концентраций фторид-иона в питьевой воде, который составляет всего лишь 0,5—1,5 мг/л. При более низких содержаниях возрастает риск появления кариеса, а при более высоких – флюороза.

Для человека необходимо наличие жиров в рационе питания. При этом важно не просто поступление определенного количества жиров (суточная норма), но и их состав, а также соотношение потребления насыщенных и ненасыщенных жирных кислот. В свою очередь значение имеет соотношение мононенасыщенных и полиненасыщенных (омега-3 и омега-6) жирных кислот.

В утвержденных 02.07.2004 г. Роспотребнадзором МР 2.3.1.1915-04 «Методические рекомендации. Рекомендуемые уровни потребления пищевых и биологически активных веществ» приведены перечни и суточные нормы веществ, необходимых для нормальной жизнедеятельности организма. К их числу относятся и так называемые *незаменимые* пищевые и биологически активные пищевые вещества, которые в организме человека не синтезируются и которые должны поступать с пищей.

Как недостаточное, так и избыточное питание является причиной появления алиментарных болезней. Неудовлетворительное питание приводит к снижению иммунного и

гуморального механизма защиты организма и как следствие к увеличению количества инфекционных и неинфекционных заболеваний, преждевременному истощению организма и росту смертности.

Таким образом, становится понятным, что для пищевых продуктов нельзя противопоставлять вопросы качества и вопросы безопасности, поскольку и нарушение обязательных требований к качеству, и нарушение обязательных требований к безопасности имеют следствием появление недопустимых рисков для жизни и здоровья человека, создают угрозу нанесения вреда жизни или здоровью.

Потребность в пище является жизненно необходимой, и в отличие от других потребностей человека, нарушение обязательных требований к качеству пищевых продуктов обуславливает возникновение угроз нанесения вреда жизни или здоровью.

► Конкретным примером нормативного документа, в котором установлены одновременно и показатели качества, и показатели безопасности, является, в частности, Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 034/2013 «О безопасности мяса и мясной продукции».

К показателям безопасности относятся, например, микробиологические нормативы безопасности, которыми установлены предельно допустимые уровни (формулировка – не более) в мясных продуктах различных видов микроорганизмов. Ограничиваются также максимально допустимые уровни остатков ветеринарных препаратов, стимуляторов роста животных (в том числе гормональных препаратов) и лекарственных средств (в том числе антибиотиков) в продуктах убоя.

К показателям качества относятся установленные уровни содержания белка в мясных продуктах (формулировка – не менее). В ряде случаев устанавливается гигиенически обоснованный интервал показателей пищевой ценности мясного продукта. Например, в мясорастительных (растительно-мясных) консервах для питания детей раннего возраста установлены требуемые интервалы показателей качества: белок 1,5—8 г, жир 1—6 г, углеводы 5—15 г (в 100 г продукта).

► Еще один пример, когда одним и тем же нормативным документом для пищевого продукта установлены и показатели качества, и показатели безопасности, – это питьевая вода, расфасованная в емкости. Так, санитарными нормами СанПиН 2.1.4.1116—02, установлены, с одной стороны, предельно допустимые концентрации вредных веществ в воде, таких, как ртуть, свинец, кадмий и др. (формулировка – не более), а с другой стороны, установлены также и нормативы физиологической полноценности питьевой воды. Например, общая минерализация должна быть в пределах 100—1000 мг/л. Употребление деминерализованной воды приводит к сердечно-сосудистым заболеваниям, а воды с повышенной минерализацией – к возникновению мочекаменной и иных болезней.

► Есть примеры нормативных правовых актов, в которых вопросы качества (пищевой ценности) и безопасности пищевых продуктов также рассматриваются неразрывным образом. В «Единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требованиях к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю)», утвержденных решением Комиссии Таможенного союза (с изменениями на 15 января 2013 года от 28 мая 2010 года N 299 в разделе 1 «Требования безопасности и пищевой ценности пищевых продуктов» даны следующие определения (включены дополнительно с 27 мая 2011 года решением Комиссии Таможенного союза от 7 апреля 2011 года N 622):

адекватный уровень потребления – уровень суточного потребления пищевых и биологически активных веществ, установленный на основании расчетных или экспериментально определенных величин, или оценок потребления пищевых и биологически активных веществ группой/группами практически здоровых людей;

верхний допустимый уровень потребления – наибольший уровень суточного потребления пищевых и биологически активных веществ, который не представляет опасности развития неблагоприятных воздействий на показатели состояния здоровья практически у всех лиц старше 18 лет из общей популяции;

нормы физиологических потребностей – усредненная величина необходимого поступления пищевых и биологически активных веществ, обеспечивающих оптимальную реализацию физиолого-биохимических процессов, закрепленных в геноипе человека.

Из приведенных определений непосредственно следует, что «слишком хорошо тоже плохо». Нарушение требований к пищевой ценности продуктов в обе стороны от установленного интервала может представлять опасность для здоровья. Чрезмерное потребление, например, жиров имеет следствием ожирение, а недостаток физиологически необходимых человеку питательных веществ ведет к возникновению ряда других заболеваний.

► Федеральным законом «О защите прав потребителей» в преамбуле даны следующие основные понятия:

недостаток товара – несоответствие товара <...> или обязательным требованиям, предусмотренным законом либо в установленном им порядке, или условиям договора (при их отсутствии или неполноте условий обычно предъявляемым требованиям), или целям, для которых товар <...> такого рода обычно используется, или целям, о которых продавец (исполнитель) был поставлен в известность потребителем при заключении договора, или образцу и (или) описанию при продаже товара по образцу и (или) по описанию;

существенный недостаток товара <...> – неустранимый недостаток или недостаток, который не может быть устранен без несоразмерных расходов или затрат времени, или выявляется неоднократно, или проявляется вновь после его устранения, или другие подобные недостатки;

безопасность товара <...> – безопасность товара <...> для жизни, здоровья <...> при обычных условиях его использования, хранения, транспортировки и утилизации <...>.

В этом же законе в статье 4 «Качество товара (работы, услуги)» установлено, что, если законами или в установленном ими порядке предусмотрены обязательные требования к товару <...> продавец (исполнитель) обязан передать потребителю товар <...>, соответствующий этим требованиям.

Соответственно, возникает принципиально важный вопрос о том, что представляют собой эти обязательные требования, какими документами они установлены и насколько широк круг этих требований. Тем более, что данной правовой нормой не оговаривается, что речь идет исключительно об обязательных требованиях, которыми регулируются только вопросы качества, а не, например, качества и безопасности.

► Статьей 475 ГК РФ введено понятие товара ненадлежащего качества, под которым понимается товар, у которого выявлены недостатки. Перечень недостатков не устанавливается, поэтому применительно к пищевым продуктам, с учетом правовых норм, установленных Федеральным законом «О защите прав потребителей», под недостатком следует понимать, в том числе, и несоответствие этих продуктов обязательным требованиям – как по показателям качества товара (например, пищевой ценности), так по показателям безопасности (например, по ограничению содержания вредных веществ).

► Техническим регламентом Таможенного союза ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции» установлено (ст. 1), что данный технический регламент устанавливает требования *безопасности* к объектам технического регулирования, включая санитарно-эпидемиологические, гигиенические и ветеринарные. Статьей 4 ТР ТС 021/2011 введены следующие основные понятия:

пищевая продукция – продукты животного, растительного, микробиологического, минерального, искусственного или биотехнологического происхождения в натуральном, обработанном или переработанном виде, которые предназначены для употребления человеком в пищу, в том числе специализированная пищевая продукция, питьевая вода, расфасованная в емкости, питьевая минеральная вода, алкогольная продукция (в том числе пиво и напитки на основе пива), безалкогольные напитки, биологически активные добавки к пище (БАД), жевательная резинка, закваски и стартовые культуры микроорганизмов, дрожжи, пищевые добавки и ароматизаторы, а также продовольственное (пищевое) сырье;

безопасность пищевой продукции – состояние пищевой продукции, свидетельствующее об отсутствии недопустимого риска, связанного с вредным воздействием на человека и будущие поколения;

вредное воздействие на человека пищевой продукции – воздействие неблагоприятных факторов, связанных с наличием в пищевой продукции контаминантов, загрязнителей, создающих угрозу жизни или здоровью человека, либо угрозу для жизни и здоровья будущих поколений;

контаминация (загрязнение) пищевой продукции – попадание в пищевую продукцию предметов, частиц, веществ и организмов (контаминантов, загрязнителей) и присутствие их в количествах, несвойственных данной пищевой продукции или превышающих установленные уровни, вследствие чего она приобретает опасные для человека свойства.

► Этим же техническим регламентом ТР ТС 021/2011 установлены конкретные количественные нормативы безопасности пищевых продуктов по микробиологическим, гигиеническим (химическим) и радиационным показателям. При этом характерно, что в ряде конкретных случаев технический регламент предъявляет такие требования *безопасности*, как недопустимость использования сырья [рыбного] и пищевых продуктов [мясо птицы, мясо кроликов], *недоброкачественных* по органолептическим показателям, недопустимость выпуска в обращение продуктов [мед и продукты пчеловодства] с измененными органолептическими и физико-химическими показателями.

Тем самым в данном техническом регламенте, по сути, в ряде случаев не делается принципиальных отличий между такими понятиями одного ранга, как «недоброкачественный» пищевой продукт, «пищевой продукт с измененными

органолептическими и физико-химическими свойствами», «пищевой продукт, не отвечающий требованиям безопасности».

► Применение понятий «качественный» и «безопасный» продукт может иметь особенности, как, например, при изготовлении специализированной пищевой продукции. Здесь зачастую даже вполне качественный при других условиях использования продукт может признаваться опасным. Так, статьей 8 Технического регламента ТР ТС 021/2011 установлено, что при производстве (изготовлении) пищевой продукции для детей раннего возраста не допускается использование, например, творога с кислотностью более 150 градусов Тернера¹, спредов, масла сливочного соленого, растительных масел с перекисным числом более 2 ммоль активного кислорода/кг жира. Здесь указанные продукты рассматриваются, по сути, как продукты с неблагоприятно измененными физико-химическими свойствами по отношению к традиционному продукту (например, к сливочному маслу), который считается допустимым для использования при изготовлении детских продуктов и не представляющим опасности.

Использование спредов для производства продуктов для детей раннего возраста не допускается по той причине, что в них часть ценного по своим потребительским свойствам молочного жира заменена на жиры немолочного происхождения, которые уже не признаются компонентами, удовлетворяющими потребность детского организма в питательных веществах. Кроме того, в спредах нормируется массовая доля трансизомеров олеиновой кислоты в жировой фазе, а в сливочном масле трансизомеры принципиально отсутствуют.

Таким образом, видно, что, хотя спред не считается опасным продуктом для взрослых людей, в качестве компонента пищевого продукта, предназначенного для питания детей раннего возраста, он уже не может использоваться, поскольку создает неприемлемые риски.

То же самое относится к маслу сливочному соленому, поскольку для детей раннего возраста с гипертензивным синдромом, например, ограничивают поступление натрия в организм с пищей и водой.

► Федеральным законом «О качестве и безопасности пищевых продуктов» установлены (ст. 3) требования к оборотоспособности пищевых продуктов, материалов и изделий. Указано, что не могут находиться в обороте пищевые продукты, материалы и изделия, которые не соответствуют требованиям нормативных документов, имеют явные признаки *недоброкачества*, не соответствуют представленной информации и в отношении которых имеются обоснованные подозрения об их фальсификации, которые не имеют маркировки, содержащей сведения, предусмотренные законом или нормативными документами, либо в отношении которых не имеется такой информации. Такие пищевые продукты, материалы и изделия признаются *некачественными и опасными* и не подлежат реализации, утилизируются или уничтожаются.

Данная правовая норма имеет фундаментальное значение для целей борьбы с производством и оборотом пищевых продуктов, которые не соответствуют обязательным требованиям (любым!). В том числе, например, фальсифицированных пищевых продуктов.

¹ Для других групп населения допускается до 240°Т по ГОСТ Р 52096-2003.

Здесь законодатель недвусмысленно и предельно четко выразил свою позицию: если любой продукт не соответствует, например, представленной о нем информации или не соответствует требованиям нормативных документов (любым), он одновременно признается *и некачественным, и опасным*.

Сходную правовую позицию законодатель также выразил, например, в Федеральном законе «Технический регламент на молоко и молочную продукцию». Данным регламентом установлены показатели идентификации для молока и молочных продуктов (физико-химические, микробиологические, органолептические). Каждый из показателей идентификации одновременно является также и показателем безопасности, поскольку если продукт не соответствует любому из установленных техническим регламентом показателей идентификации, это означает, что этот продукт не может быть отнесен к объектам технического регулирования, не соответствует требованиям данного технического регламента. А несоответствие нормативному документу, как уже было показано со ссылкой на статью 3 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов», означает, что такой пищевой продукт признается некачественным и опасным.

Другими словами, если несоответствие пищевого продукта выявлено *по любому* из установленных техническим регламентом показателей идентификации, то такой продукт считается *некачественным и опасным*. Это в полной мере относится, например, и к случаю, когда несоответствие было выявлено по органолептическим показателям, а не только по микробиологическим или радиационным (так сказать, «наиболее очевидные» факторы опасности).

Таким образом, следует сделать вывод о том, что имеющиеся терминологические различия рассматриваемых лексических единиц («качество» и «безопасность»), по сути, не имеют различий в плане правовых последствий для виновных лиц. Потому что некачественный (недоброкачественный, ненадлежащего качества) пищевой продукт одновременно признается опасным. Впрочем, это понятно, потому что и загрязненный радионуклидами или ксенобиотиками пищевой продукт, и недоброкачественный, и фальсифицированный, и обладающий неблагоприятными органолептическими свойствами (вкус, запах, внешний вид) – это всё продукты, которые не отвечают требованиям нормативных документов. А, значит, с учетом диспозиции правовой нормы, установленной статьей 3 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов», являются *опасными*.

<p>Опасный пищевой продукт обуславливает появление недопустимого риска для человека, что в свою очередь, тождественно понятию угрозы причинения вреда жизни и здоровью.</p>
--

2. Обязательные требования к качеству и безопасности пищевых продуктов

Обязательные требования к качеству и безопасности пищевых продуктов устанавливаются не только федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, относящимся к сфере законодательства Российской Федерации о техническом регулировании и законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения (технические регламенты, СанПиН и др.), но и документами в области

стандартизации, в соответствии с которыми изготовители осуществляют выпуск пищевых продуктов (ГОСТы, ТУ, СТО).

Это следует из того обстоятельства, что обязательные требования устанавливаются как законом, так и в установленном законом порядке. Документы в области стандартизации применяются в установленном законом порядке. Все они применяются на добровольной основе, что, однако, никоим образом не означает, что их требования во все случаях можно считать необязательными. Наоборот, в установленных законом случаях их требования приобретают обязательный характер для всех хозяйствующих субъектов, осуществляющих изготовление и оборот пищевых продуктов.

Статьей 11 Федерального закона «О техническом регулировании» установлено, что целями стандартизации являются повышение уровня безопасности жизни и здоровья граждан, обеспечение конкурентоспособности и качества продукции, содействие соблюдению требований технических регламентов. В статье 16.1 указано, что применение технических регламентов осуществляется на основе соответствующих перечней документов в области стандартизации (национальных стандартов, сводов правил и др.). Применение на добровольной основе таких стандартов и (или) сводов правил является достаточным условием соблюдения требований соответствующих технических регламентов. В случае применения таких стандартов и (или) сводов правил для соблюдения требований технических регламентов оценка соответствия требованиям технических регламентов может осуществляться на основании подтверждения их соответствия таким стандартам и (или) сводам правил. Неприменение таких стандартов и (или) сводов правил не может оцениваться как несоблюдение требований технических регламентов. В этом случае допускается применение предварительных национальных стандартов, стандартов организаций и (или) иных документов для оценки соответствия требованиям технических регламентов.

Здесь принципиально важно отметить следующее. Изготовители пищевых продуктов вправе и не применять национальные стандарты (ГОСТы), которые включены в указанные перечни документов. Но у них нет права не применять никаких документов подобного плана. В соответствии с законом и в установленном им порядке они *обязаны* применять стандарты организаций и (или) иные документы для оценки соответствия требованиям технических регламентов. Следует специально подчеркнуть, что Федеральным законом «О техническом регулировании» *не предусматривается*, чтобы применение технических регламентов осуществлялось в отсутствие вообще каких-либо документов в области стандартизации.

Утвержденные в настоящее время перечни документов, необходимых для применения соответствующих технических регламентов, представлены в первую очередь национальными стандартами, которыми установлены технические условия (или общие технические условия), по которым должны производиться пищевые продукты. Это означает, что изготовление любого из пищевых продуктов в отсутствие соответствующих технических условий, утвержденных каким-либо документом в области стандартизации (национальным стандартом, стандартом организации) законом *не допускается*. Данный вывод непосредственно следует из диспозиции правовой нормы, установленной статьей 16.1 Федерального закона «О техническом регулировании».

Именно по этой причине многие изготовители пищевых продуктов, в маркировке своих продуктов одновременно указывают и наименование технического регламента, и соответствующего национального стандарта (например, на творог). Вместо ГОСТа зачастую

указывают технические условия или стандарт организации (ТУ или СТО), что законом тоже допускается.

Технические условия (ТУ) и стандарт организации (СТО) изготовитель продукции разрабатывает и утверждает самостоятельно. При желании изготовитель может остановить свой выбор также и на соответствующем национальном стандарте (ГОСТ). Выбор любого из указанных документов изготовитель осуществляет на принципах добровольности.

Однако, как только изготовитель остановил свой выбор на соответствующем документе (ГОСТ, ТУ или СТО), а также начал указывать наименование этого документа в маркировке своей продукции и (или) в товарно-сопроводительной документации (сертификат соответствия, декларация о соответствии), то требования этих технических документов становятся для него *обязательными*. Более того, они становятся также обязательными и для продавца.

Уже отмечалось, что статьей 3 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» введено требование, что в обороте могут находиться только такие продукты, которые соответствуют представленной информации о них. Это означает, что, если на этикетке товара и (или) в товарно-сопроводительной документации указано, что он изготовлен в соответствии с конкретным ГОСТ, ТУ или СТО, то требования этого национального стандарта, технических условий или стандарта организации имеют обязательный характер для всех хозяйствующих лиц, участвующих в обороте продукции.

Эти документы имеют обязательный характер и для изготовителя, и для продавца. Потому что продавец не имеет права осуществлять реализацию пищевого продукта, если этот товар не соответствует информации о нем, например, если является фальсифицированным. Пищевой продукт в любом случае должен соответствовать требованиям того технического документа, который указан в маркировке и (или) в товарно-сопроводительной документации. Иное законодательством Российской Федерации не допускается и считается правонарушением. Виновными считаются все лица, причастные к обороту такой продукции.

3. Некачественный и (или) опасный пищевой продукт всегда создает угрозу здоровью или жизни граждан

► Особое значение имеет вопрос о том, какой пищевой продукт следует считать создающим угрозу причинения вреда жизни или здоровью граждан. Не отвечающий критериям идентификации? Не отвечающий нормативам безопасности? Который является некачественным?

Анализ правоприменительной (административной и судебной) практики в Российской Федерации показывает, что до настоящего времени у ряда должностных лиц, возбуждающих и (или) рассматривающих дела об административных правонарушениях, а также у судей отсутствует единая позиция по данному вопросу. Это препятствует эффективному решению задачи пресечения оборота пищевых продуктов, не соответствующих обязательным требованиям к качеству и безопасности, в том числе и фальсифицированных.

Практика показывает, что наиболее часто возникновение угрозы связывают с нарушением обязательных требований по микробиологическим показателям (так сказать,

налицо «очевидная и бесспорная» угроза жизни и здоровью). И наоборот, часто не учитывают, что в правовом отношении нарушение *любого* из обязательных требований к качеству и (или) безопасности пищевого продукта *всегда* создает угрозу жизни и здоровью граждан.

Так, далеко не во всех случаях продавцов привлекают к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.43 Кодекса Российской Федерации об административной ответственности (далее – КоАП РФ) в случае реализации ими просроченных продуктов (по закону – опасных уже по одной только этой причине). А привлекают зачастую по более мягкой ч. 1 ст. 14.43 КоАП РФ. По этой же ч. 1 ст. 14.43 КоАП РФ (нарушение требований технических регламентов) привлекают во многих случаях при нарушении обязательных требований к пищевым продуктам, например, по органолептическим или физико-химическим показателям (в том числе в случае фальсификации пищевых продуктов). По ч. 2 ст. 14.43 КоАП РФ (нарушение требований технических регламентов, создающих угрозу жизни и здоровью граждан), как правило, привлекают преимущественно в тех случаях, когда нарушены требования к микробиологической безопасности пищевого продукта.

Между тем, такое толкование закона является субъективным и не соответствует принципу законности. Как было отмечено выше, статьей 3 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» **любые пищевые продукты, которые не соответствуют требованиям нормативных документов**, всегда признаются некачественными и опасными. Данная правовая норма имеет императивный и общеобязательный характер, поэтому, если установлено и доказано, что пищевой продукт не соответствует требованиям нормативных документов, *то никаких дополнительных доказательств его опасности* ни от кого не требуется. При этом важно отметить, что в законодательстве Российской Федерации не выделяются угрозы по степени их значимости (типа: значительная, средняя, невысокая и т.п.). Юридически вопрос формулируется однозначным образом: угроза или есть, или ее нет.

Иначе и не может быть, потому что в основе подобного рода правовых норм лежат результаты многолетних и всесторонних научных исследований и соответствующие гигиенические нормативы. При этом «запас прочности» каждого отдельного норматива определяется не только степенью научного знания (или, наоборот, недостаточности этого знания, что всегда теоретически всегда возможно), но и целым рядом других факторов. В том числе тем, что совершенство регулирующих систем организма не является абсолютным и особенности метаболизма, например, могут определяться в том числе и индивидуальными генетическими особенностями. Так, в случае потребления большого количества насыщенных жиров у одних людей липидный обмен существенно не изменяется, а у других он нарушается даже при небольшом их потреблении.

К числу болезней с алиментарным фактором риска относятся, например, атеросклероз (животные жиры, холестерин, легкоусвояемые углеводы), злокачественные опухоли (копченые продукты, животные жиры), сахарный диабет (легкоусвояемые углеводы, животные жиры), подагра (пуриновые основания, нуклеиновые кислоты, мочевая кислота и другие азотсодержащие экстрактивные вещества).

С этой точки зрения невозможно в принципе говорить о *степени* угрозы как о юридической категории, а можно говорить только об угрозе как таковой. Юридически характер этого понятия является опосредованным и определяется соответствующими дефинитивными нормами. Например, законодательным установлением о том, что

просроченный пищевой продукт (любой!) является опасным (т.е. угрожающим здоровью или жизни). То же самое относится к фальсифицированному продукту.

Таким образом, употребление в пищу *опасного* пищевого продукта *всегда* создает угрозу причинения вреда жизни или здоровью человека. Юридически это непосредственно следует, например, из того определения безопасности пищевой продукции, которое дано в Техническом регламенте ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции» и которое уже было приведено ранее: ***безопасность пищевой продукции*** – *состояние пищевой продукции, свидетельствующее об отсутствии недопустимого риска, связанного с вредным воздействием на человека и будущие поколения.*

Из этого следует, что если в соответствии с критериями, установленными Федеральным законом «О качестве и безопасности пищевых продуктов», пищевой продукт признается некачественным и опасным, то это означает, что имеется недопустимый риск, связанный с вредным воздействием на человека и будущие поколения, т.е. возникает угроза нанесения вреда жизни или здоровью граждан.

4. Какие штрафные санкции следует применять при нарушении обязательных требований к качеству и безопасности пищевой продукции?

Практическое значение имеет вопрос о том, какие конкретно штрафные санкции, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административной ответственности, следует применять, если виновным лицом допущено нарушение обязательных требований к качеству и (или) безопасности пищевых продуктов, установленных техническим регламентом, а также теми документами в области стандартизации (ТУ, СТО), в соответствии с которыми был изготовлен и маркирован данный продукт и (или) которые указаны в товарно-сопроводительной документации.

Возникает также связанный с этим и другой вопрос: следует ли нарушение любых обязательных требований, предъявляемых к качеству и (или) безопасности продукции, считать нарушением технических регламентов?

Ранее было показано, что из диспозиции правовой нормы, установленной статьей 16.1 Федерального закона «О техническом регулировании» следует, что законом не предусматривается применение технических регламентов в отсутствие соответствующих перечней документов в области стандартизации (ГОСТы, своды правил), стандартов организаций (СТО) или других документов, которые по своему выбору добровольно применяет изготовитель.

Таким образом, нарушение любого обязательного требования к качеству и (или) безопасности пищевых продуктов, вне зависимости от того, каким документом, относящимся к сфере технического регулирования и применяемым для соблюдения требований технического регламента, оно установлено, следует считать нарушением технического регламента.

Ранее было также показано, что любое нарушение *установленных* (обязательных) требований к качеству и (или) безопасности пищевого продукта – это всегда суть нарушение требований безопасности². Такое нарушение всегда создает угрозу причинения вреда жизни или здоровью граждан. Соответственно, во всех случаях к правонарушителям должны применяться ч. 2 и ч. 3 ст. 14.43 КоАП РФ.

С этой точки зрения следует считать необоснованными те решения арбитражных судов, которыми за правонарушения, связанные, например, с изготовлением и реализацией фальсифицированных пищевых продуктов, виновные лица привлекались к ответственности только по ч. 1 ст. 14.43 КоАП РФ (штраф от 100 до 300 тыс. рублей), а не по ч. 2 или ч. 3 ст. 14.43 КоАП РФ (штраф от 300 тыс. до 1 млн. рублей за каждое отдельное административное правонарушение или приостановка деятельности на срок до 90 суток). Или те решения, в которых суды переключили дела с ч. 2 ст. 14.43 КоАП РФ на ч. 1 ст. 14.43 КоАП РФ.

Здесь уместно сослаться на *принципиальную* позицию законодателя, которую он выразил в Федеральном законе «Технический регламент на молоко и молочную продукцию». Статьей 18 предусмотрено приостановление производства и реализации продуктов переработки молока, не соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации в области качества и безопасности пищевых продуктов, законодательства Российской Федерации о защите прав потребителей, данному техническому регламенту и представляющих угрозу здоровью или жизни граждан. В ч. 3 ст. 24 этого Федерального закона прямо указано, что Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей, в установленном законодательством Российской Федерации порядке принимает меры по *приостановлению* производства и реализации *фальсифицированного* молока и продуктов его переработки и информирует об этом потребителей.

В данном случае законодатель ясно и недвусмысленно обозначил свою позицию: молочный продукт, если он не соответствует установленным показателям идентификации (в отношении фальсифицированных продуктов речь идет «всего лишь» о физико-химических, а не о микробиологических или радиационных показателях) создает угрозу причинения вреда жизни или здоровью граждан. Весьма характерно также, что здесь законодатель, по сути, подчеркнул, что *адекватным* административным наказанием в случае изготовления и реализации фальсифицированных молочных продуктов является не наложение административных штрафов, а именно применение «высшей меры», т.е. приостановка деятельности виновного лица, к числу которых КоАП РФ в статье 14.43 относит и изготовителя (лица, выполняющего функции иностранного изготовителя), и продавца.

Есть все основания считать, что и в случае любого другого фальсифицированного пищевого продукта, а не только молочного, наиболее правильным и адекватным административным наказанием должна быть в конечном итоге именно приостановка деятельности недобросовестного изготовителя и (или) продавца на срок до 90 суток.

Дополнительно к изложенному выше и для внесения окончательной ясности в рассматриваемый вопрос можно еще раз акцентировать внимание на некоторых

² Это утверждение относится именно к пищевым продуктам. Оно может и не быть применимым к непродовольственным товарам. Так, продажа покупателю некачественной одежды, обуви или других бытовых изделий может и не создавать угрозу жизни или здоровью.

юридических аспектах применения отдельных частей статьи 14.43 КоАП РФ в отношении изготовителей и продавцов некачественных и опасных пищевых продуктов.

Частью 1 статьи 14.43 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя), продавцом требований технических регламентов или подлежащих применению до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов обязательных требований к продукции либо к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации либо выпуск в обращение продукции, не соответствующей таким требованиям. Под продукцией здесь понимается любая продукция, которая относится к объектам технического регулирования. Состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.43 КоАП РФ, является формальным и для привлечения виновного лица к административной ответственности достаточно самого факта нарушения, вне зависимости от наступивших в результате совершения такого правонарушения последствий.

В ч. 2 и ч. 3 ст. 14.43 КоАП РФ, которые не являются формальными, противоправными признаются действия, предусмотренные ч. 1 ст. 14.43 КоАП РФ, *повлекшие* причинение вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений либо *создавшие* угрозу причинения вреда жизни или здоровью граждан, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений. Однако в отличие от других объектов технического регулирования, в тех случаях, когда речь идет о некачественных опасных пищевых продуктах, необходимость в предоставлении доказательств возникновения угрозы причинения вреда жизни или здоровью отсутствует – в силу *императивности и общеобязательности* правовой нормы, которая установлена статьей 3 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов», а также в силу признания самим законодателем причинной связи между правонарушением и его последствием (допустили оборот некачественного и опасного продукта – создали неприемлемый риск для потребителей).

В этом заключается *принципиальное* отличие пищевых продуктов от другой продукции, которая относится к объектам технического регулирования (локомотивы и пассажирские вагоны, машины и оборудование, бензин и дизельное топливо и т.д.). В отношении пищевых продуктов позиция законодателя выражена четко и недвусмысленно, а необходимые и *достаточные* правовые основания для признания возникновения неприемлемого риска и угрозы от находящихся в обороте некачественных и опасных продуктов содержатся *непосредственно в самом законодательстве*, а именно в законодательстве о техническом регулировании и конкретно – в Федеральном законе «О качестве и безопасности пищевых продуктов». Требование закона о недопустимости введения в оборот некачественных и опасных продуктов (в отношении которых допустимыми действиями считаются только утилизация или уничтожение) само по себе уже является признанием наличия существенной угрозы охраняемым общественным отношениям.

Наличие угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан от *любых* некачественных и опасных пищевых продуктов относится, по сути, к априорному знанию, которое нашло свое соответствующее закрепление в самом законодательстве, что непосредственно следует из диспозиции указанной выше правовой нормы, установленной статьей 3 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов».

Интересно сравнить: суды не требуют от заявителей предоставления доказательств угрозы жизни или здоровью при рассмотрении дел об обороте стеклоомывающих жидкостей, содержащих метанол. Они вполне удовлетворяются тем известным фактом, что метанол является ядовитым веществом при попадании внутрь организма человека ингаляционным путем, а не только пероральным. То есть здесь отождествление понятий «опасная продукция» -- «возникновение угрозы» производится судами без затруднений, несмотря на тот, что ч. 2 ст. 14.43 КоАП РФ не является формальной.

Данное обстоятельство зачастую не является для судов препятствием и в тех случаях, когда ими рассматриваются дела об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением хозяйствующими субъектами нормативных требований к пищевым продуктам по микробиологическим показателям (причем, не только в отношении патогенных микроорганизмов). Здесь суды, как правило, тоже вполне удовлетворяются собственным устойчивым пониманием того, что *опасный* (в данном случае – бактериально загрязненный) пищевой продукт создает *угрозу* причинения вреда жизни или здоровью, и что причинная связь между допущенным правонарушением и его последствиями в виде появления угрозы является достаточно очевидной.

Одновременно суды практикуют «дискриминацию» применения других установленных законом показателей качества и безопасности пищевых продуктов, обязывая административные органы предоставить доказательства, что, например, фальсифицированный пищевой продукт (законом признаваемый *опасным* уже в силу одного только этого обстоятельства) действительно создает угрозу.

В конечном итоге привнесение в процесс отправления правосудия элементов субъективизма и избирательности приводит к нарушению судами принципа правовой определенности, принципа законности, принципа единообразия в толковании и применении норм права. При этом существенно затрудняется задача эффективного применения статьи 14.43 КоАП РФ, не решается или решается недостаточным образом задача государственной и общественной важности по решительному пресечению оборота в Российской Федерации и в ее регионах некачественных и опасных пищевых продуктов, в том числе фальсифицированных.

Безусловно, отсутствие сегодня в законодательстве Российской Федерации прямого указания на то, что любой пищевой продукт, если он признан опасным, или если его опасность является доказанной, создает угрозу причинения вреда жизни или здоровью граждан, является определенным правовым пробелом. По-видимому, именно этим обстоятельством и следует в первую очередь объяснять неоднородность имеющейся практики применения статьи 14.43 КоАП РФ. Тем не менее, в самом законодательстве и в настоящее время имеются достаточные основания, чтобы было обеспечено единообразие в толковании и применении норм права.

До того момента, пока в законодательство Российской Федерации не будут внесены соответствующие изменения и дополнения, кардинальному решению правовой позиции Верховным Судом Российской Федерации.

ВЫВОДЫ. ПРАВОВАЯ ПОЗИЦИЯ КОМИТЕТА

1. Обязательные требования к качеству и (или) безопасности пищевых продуктов установлены техническими регламентами и иными нормативными правовыми актам. Кроме того, обязательными являются также требования тех документов в области стандартизации (ГОСТы, ТУ, СТО и др.), в соответствии с которыми были изготовлены пищевые продукты и которые указаны изготовителем в маркировке и (или) в товарно-сопроводительной документации (сертификат соответствия, декларация о соответствии).
2. Требования указанных в пункте 1 документов являются в равной мере обязательными и для изготовителя, и для продавца. По закону, продавец обязан передать потребителю товар, который соответствует обязательным требованиям и информации о нем.
3. Нарушение обязательных требований к качеству и (или) безопасности пищевых продуктов, несоответствие предоставленной изготовителем и продавцом информации о них всегда связано с возникновением угрозы нанесения вреда жизни или здоровью граждан.
4. Нарушение любого обязательного требования к качеству и (или) безопасности пищевых продуктов, вне зависимости от того, каким документом, относящимся к сфере технического регулирования и применяемым для соблюдения требований технического регламента, оно установлено, следует считать нарушением технического регламента.
5. За нарушения обязательных требований к качеству и (или) к безопасности виновные лица должны привлекаться к административной ответственности по части 2 и части 3 статьи 14.43 Кодекса Российской Федерации об административной ответственности, вплоть до приостановления их деятельности на срок до 90 суток.

Дополнение от 2 июля 2015 г.

Принят Федеральный закон от 29.06.2015 N 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации». Федеральный закон вступает в силу по истечении 90 дней после дня его официального опубликования (отдельные положения – с 1 июля 2016 года).

Частью 3 статьи 26 Федерального закона «О стандартизации в Российской Федерации» установлено, что применение национального стандарта является **обязательным** для изготовителя и (или) исполнителя в случае публичного заявления о соответствии продукции национальному стандарту, в том числе в случае применения обозначения национального стандарта в маркировке, в эксплуатационной или иной документации, и (или) маркировки продукции знаком национальной системы стандартизации.

Данная правовая норма полностью подтверждает правоту позиции Комитета, изложенную в настоящих Аналитических материалах (раздел 2).

**Информационно-аналитический центр СРОО «Комитет
общественного контроля»**

Апрель 2015 г.

**Свердловская региональная общественная организация «Защита прав потребителей и
общественный контроль в сфере закупок «СРОО «Комитет общественного контроля»**

Отзывы на Информационно-аналитические материалы и предложения можно присылать в
Комитет на адрес электронной почты komitet.ok@yandex.ru

Тел. +7 (343) 344-80-34; +7 (343) 378-63-03; +7 (967) 639-10-34
